Universidad Empresarial Siglo XXI

Nota al Fallo del Tribunal Superior de Justicia, Córdoba, EXPEDIENTE ISLYMA Y OTROS C/ SUPERIOR GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA Y OTRO - AMPARO (LEY 4915) - AUTOS NÚMERO: 43 del 07/04/2022.

"Presunción de validez y principio precautorio: Aciertos y desafíos en el fallo ISLYMA"

Autor: Santiago J. De Vecchio.

DNI: 42185378

Legajo: ABG10727.

Carrera: Abogacía.

Año: 2024.

Río Cuarto, Córdoba

Materia: Trabajo final de grado.

Temática: Nota Fallo - D.E.S.C.A.

Tutora: María Caramazza.

SUMARIO: I.-Introducción. II.-Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal. III.- Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi. IV.- Descripción del análisis conceptual y antecedentes. V.- Postura del autor. VII.- Conclusión VII.- Referencias bibliográficas.

I.- INTRODUCCIÓN.

El presente análisis aborda el fallo del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba en el caso "ISLYMA y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia y otro - Amparo (Ley 4915)...", el cual plantea cuestiones cruciales en la interpretación y aplicación del derecho ambiental y administrativo en Argentina.

Todo comenzó en 2018, cuando la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba otorgó una licencia ambiental para la construcción de una autovía que atravesaría zonas de bosques nativos protegidos. Este acto administrativo, generó una fuerte reacción por parte de un grupo amplio de la sociedad, quienes presentaron un recurso de amparo buscando la nulidad de dicha licencia.

El caso "ISLYMA y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia y otro - Amparo (Ley 4915)..." presenta varios problemas jurídicos fundamentales que abordan aspectos críticos del derecho administrativo y ambiental en Argentino, tomando relevancia su análisis para el entendimiento de las medidas precautorias frente al avance de infraestructuras de grandes construcciones sobre áreas protegidas.

En primer lugar, se plantea un problema normativo en relación con la interpretación y aplicación de la Ley 10.208, que regula la Evaluación de Impacto Ambiental por lo que este análisis busca esclarecer los requisitos de esta ley y su alcance en relación con la jurisprudencia existente.

Los actores buscan impugnar la validez de la licencia ambiental, planteando que el procedimiento de otorgamiento, realizado mediante la Resolución n.º 374/2018, no cumplió con los requisitos establecidos por estas normativas, lo que cuestiona la legalidad de la licencia y plantea el debate sobre el Derecho Constitucional a un Ambiente Sano.

Además, se identifica en el caso un problema probatorio, dado que la parte actora debe presentar pruebas pertinentes para respaldar su impugnación. Este aspecto es crucial, ya que la parte demandada goza de la presunción de legitimidad de los actos administrativos, lo que implica que corresponde a los actores demostrar la existencia de vicios en el procedimiento administrativo que otorgó la licencia.

II.- RECONSTRUCCIÓN DE LA PREMISA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL Y DESCRIPCIÓN DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL.

La premisa fáctica del fallo se centra en la validez y legitimidad de la licencia ambiental que otorgó la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba a una empresa constructora, en el contexto de las objeciones planteadas por la parte actora.

Este caso cobra relevancia ya que involucra cuestiones fundamentales sobre el equilibrio entre el desarrollo de infraestructura y la protección ambiental, así como también los derecho de los ciudadanos a participar en decisiones que afectan su entorno.

En el año 2018, la Secretaría de Ambiente de la Provincia emitió la Resolución n.° 374/2018, por la cual se otorga una licencia ambiental para la realización de un proyecto de autovía. Este acto administrativo, sustentado en un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), fue realizado bajo el marco de la Ley n.° 10.208. Ante esto, la parte actora presentó un recurso de apelación ante la Cámara

Contencioso Administrativa de Segunda Denominación, buscando impugnar la validez de la licencia ambiental argumentando que el procedimiento administrativo no había cumplido con todos los requisitos legales y que contenía graves fallas que afectaban su legalidad.

Además de solicitar la nulidad de la Resolución n.° 374/2018, exigieron una medida cautelar para suspender la ejecución de cualquier acción relacionada con el proyecto hasta que se resolviera de manera definitiva su impugnación.

La Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Denominación, al recibir el recurso, lo concedió en el Auto n.° 270, fechado el 13 de agosto de 2019, con efecto devolutivo. No obstante, la Cámara dejó claro que la resolución final sobre la validez de la licencia la decidiría el TSJ durante un juicio de fondo.

En cuanto a la medida cautelar solicitada, la Cámara optó por no suspender la ejecución del proyecto, considerando que no había un peligro inminente que justificara la medida.

El caso Expediente SAC n.º 6513191 llegó al Tribunal Superior de Justicia de Córdoba a través de un recurso de apelación sobre la decisión de la Cámara Contencioso Administrativa, interpuesto por los actores. Estos solicitaron la revocación de la licencia ambiental y la suspensión inmediata de todas las actividades relacionadas con el proyecto hasta que se emitiera un fallo definitivo.

El Tribunal Supremo de Justicia ha resuelto que el tratamiento del recurso de apelación presentado por la parte actora contra el Auto n.°109, fechado el 22 de abril de 2019, ha devenido en abstracto, lo que implica que la cuestión planteada ha dejado de ser pertinente o necesaria de resolver.

III.- **IDENTIFICACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LA RATIO DECIDENDI DE LA SENTENCIA.**

En el fallo estudiado, el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba resolvió de forma unánime, rechazar la impugnación a la licencia ambiental otorgada por el gobierno provincial, debido a que los hechos devinieron en abstracto.

El rechazo, esta línea con el criterio de la CSJN en el caso "Camacho Acosta, Maximino c. Grafi Graf S. R. L..." (1997), donde se enfatizó que las medidas cautelares requieren un análisis riguroso para evitar un adelanto de jurisdicción sobre el fondo de la cuestión.

Los jueces reafirmaron que los actos administrativos emitidos por el Gobierno de la Provincia de Córdoba gozan de una presunción de legitimidad y que los actores no lograron presentar las pruebas suficientes para demostrar que existían vicios en el otorgamiento de la licencia ambiental en base a la Ley N° 10.208.

Respecto al problema jurídico probatorio, los jueces determinaron de manera unánime que los actores no lograron presentar evidencias suficientes para invalidar el acto administrativo que otorgó la licencia ambiental, ni justificar la medida cautelar solicitada.

Esto refuerza la presunción de legitimidad de la licencia otorgada, lo que permitió al tribunal ratificar que la obra podía seguir adelante hasta que se resolviera el fondo del asunto.

Y en cuanto al problema normativo, los jueces del TSJ reafirmaron la correcta aplicación de la Ley n.° 10.208 en relación a la Evaluación de Impacto Ambiental y la Ley n.° 9.814 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, por lo que el tribunal concluyó que el proceso de otorgamiento de la licencia cumplió con los requisitos normativos vigentes y no hubo irregularidades suficientes para justificar su nulidad.

IV.- **DESCRIPCIÓN DEL ANÁLISIS CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES**

El fallo “ISLYMA y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia y otro - Amparo (Ley 4915)...” aborda diversas cuestiones jurídicas que giran en torno a la naturaleza de las medidas cautelares en el derecho ambiental, la presunción de validez de los actos administrativos, y la aplicación del principio precautorio. En esta sección, analizaremos estos tres aspectos, acompañados por antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales que proporcionan un marco conceptual adecuado.

a.- Medida Cautelar.

El Tribunal Superior de Justicia analizó la procedencia de una medida cautelar solicitada por los actores, quienes pidieron la suspensión del proyecto vial hasta que se resolviera la cuestión de fondo. La naturaleza accesoria de la medida cautelar en el ámbito del derecho procesal ha sido debatida en la doctrina.

La medida cautelar, al tener carácter provisorio y preventivo, es un instrumento accesorio que no pretende resolver el conflicto en sí, sino evitar que ocurran daños irreversibles mientras se sustancia el proceso. En la doctrina, Lino Palacio (2006) define las medidas cautelares como actos instrumentales que dependen de la resolución final de la causa principal, sirviendo para prevenir daños que no puedan revertirse con posterioridad.

En este contexto, la **Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)**, en el caso **"Provincia de Buenos Aires c/ Estado Nacional…"** (2004), también sostuvo que no es necesario otorgar medidas cautelares cuando la situación permite que la cuestión se resuelva en el proceso principal sin riesgo de daño irreversible.

De forma similar, en el fallo **"Albornoz, Evaristo Ignacio c/ Nación Argentina…"** (1984), la CSJN sostuvo que la verosimilitud del derecho no exige certeza absoluta, sino una probabilidad razonable de que el derecho invocado sea reconocido en la sentencia final (CSJN, Fallos: 306:2060, 1984).

En este caso el TSJ se inclinó en el concepto de accesoriedad de la medida cautelar, y además, consideró que para que una medida cautelar sea procedente en el ámbito ambiental, es necesario demostrar la verosimilitud del derecho y la posibilidad de un daño inminente.

Aqui se determinó que los demandantes no lograron acreditar suficientemente la verosimilitud de su derecho, por no contar con prueba suficiente, sumado a esto el planteo de la parte demandada habría planteado la posibilidad de realizar nuevas evaluaciones ambientales para realizar ajustes en el tramo del proyecto vial, lo que reducía la probabilidad de un daño irreversible al ambiente durante el proceso judicial.

b.- E.I.A. y la presunción de validez de los actos administrativos.

En el fallo “ISLYMA y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia y otro…” Examina la Evaluación de Impacto Ambiental como un acto administrativo cuyo proceso de emisión goza de una presunción de validez bajo el derecho administrativo argentino.

La E.I.A. como parte del acto administrativo es fundamental, establecido en la Ley 10.208 de Política Ambiental de Córdoba, ya que la ley misma plantea la obligatoriedad de realizar evaluaciones detalladas para proyectos que puedan afectar el ambiente.

En el caso en cuestión, los actores buscaban impugnar la licencia ambiental otorgada, argumentando que el procedimiento administrativo no cumplió con los requisitos establecidos en la ley, y solicitaron su nulidad.

En derecho administrativo Argentino, la presunción de validez (presunción iuris tantum) de los actos administrativos implica que estos son válidos y totalmente aplicables hasta que se demuestre lo contrario, lo cual le otorga estabilidad a las decisiones gubernamentales. Gordillo (2017) señala que esta presunción es una pieza clave para asegurar la efectividad y continuidad de los actos del Estado, dado que permite que las decisiones administrativas produzcan sus efectos jurídicos de manera inmediata.

Y la presunción de legitimidad se aplica incluso cuando los actos administrativos presentan vicios leves, hasta que un fallo judicial confirme su invalidez.

El Tribunal Superior de Justicia (TSJ) en este fallo refuerza la presunción de validez, considerando que cualquier irregularidad en el proceso de la EIA debía probarse concluyentemente para desvirtuar esta presunción.

En el fallo analizado, el TSJ evaluó que, si bien la parte actora cuestionó la falta de cumplimiento de algunos requisitos administrativos durante la concesión de la licencia, no aportó pruebas suficientes para demostrar la arbitrariedad o ilegalidad del procedimiento. Esta postura del Tribunal se basa en la necesidad de pruebas concretas para desvirtuar un acto administrativo, especialmente en contextos donde el desarrollo de proyectos está respaldado por un proceso de EIA.

Por lo que, el TSJ decidió mantener la presunción de validez de la licencia ambiental, aplicando un enfoque que busca evitar la revocación de actos administrativos sin fundamentos sólidos y alinearse con los principios de estabilidad

administrativa. Esto reafirma el criterio de que los cuestionamientos sobre la validez de las licencias ambientales deben basarse en pruebas concluyentes y no en presunciones de riesgo o de cumplimiento parcial de la normativa ambiental

c.- Principio Precautorio

El principio precautorio es un concepto incorporado en el marco normativo argentino, específicamente en la “Ley General del Ambiente (Ley 25.675)...”, ha sido fundamental para la protección preventiva del medio ambiente.

Este principio permite la intervención del Estado ante la posibilidad de un daño grave o irreversible al ambiente, aún en ausencia de certeza científica absoluta sobre la ocurrencia del daño (Art. 4, Ley 25.675). Se trata de un concepto que otorga al sistema jurídico un mecanismo preventivo, cuyo objetivo principal es evitar daños ambientales que podrían resultar irremediables si no se adoptan medidas a tiempo.

Desde una perspectiva doctrinaria, Ricardo Lorenzetti (2018) define el principio precautorio como un eje fundamental en la tutela del ambiente, que se enfoca en el deber de adoptar medidas preventivas cuando existe incertidumbre científica sobre los impactos potenciales de ciertas actividades. Según Lorenzetti, este principio actúa como una barrera de contención ante los riesgos que puedan surgir en contextos donde el desarrollo de actividades económicas podría comprometer la integridad de los ecosistemas.

En la jurisprudencia argentina, el principio precautorio ha sido respaldado a través de varios fallos relevantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Uno de los precedentes más importantes es el fallo "Mendoza, Beatriz Silva y otros c/ Estado Nacional y otros…" (2006), más conocido como el "Caso Riachuelo", donde el principio precautorio fue usado para justificar una serie de medidas preventivas y de control en la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo. En este fallo, la CSJN estableció

que ante la posibilidad de un daño ambiental severo, las autoridades deben adoptar una postura activa, y que incluso si existen incertidumbres científicas sobre el impacto específico de cada fuente de contaminación en el río. Este caso marcó un antes y un después en la jurisprudencia argentina, enfatizando que la protección ambiental debe prevalecer siempre sobre la duda científica cuando el riesgo para el ambiente es significativo.

Este principio en la jurisprudencia argentina establece una doble exigencia, por un lado, habilita la intervención ante la posibilidad de un daño ambiental grave o irreversible y por otro, exige una evaluación ponderada de la evidencia disponible para evitar decisiones desproporcionadas.

De forma que los tribunales buscan proteger el ambiente, pero también prevenir una aplicación excesiva de este principio, permitiendo que la actividad económica y el interés público puedan coexistir con la protección ambiental.

V.- **POSTURA DEL AUTOR.**

Considero que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia en el caso ISLYMA y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia y otro - Amparo (Ley 4915) presenta aciertos en su interpretación de la presunción de validez de los actos administrativos.

Al rechazar la impugnación de la licencia ambiental debido a la insuficiencia de pruebas presentadas por la parte actora, el tribunal se basó en un criterio sólido en derecho administrativo. En este sentido, considero que el fallo es acertado, ya que el principio de presunción de legitimidad de los actos administrativos —tal como lo define Agustín Gordillo (2017)— establece que estos deben considerarse válidos y producir efectos hasta que se demuestre lo contrario con pruebas concretas.

La carga de la prueba, en este contexto, recae sobre quien impugna el acto administrativo, es decir, la parte actora y sin pruebas concluyentes que desvirtúen su legalidad, el TSJ actuó dentro del marco jurídico correcto al rechazar la impugnación.

No obstante, también es posible identificar aspectos que considero discutibles y en los que el fallo podría haberse fundamentado de manera más completa en pos del resguardo ambiental.

En primer lugar, el rol de la participación ciudadana en las decisiones ambientales de interés público. Si bien el tribunal reconoció la validez del procedimiento de otorgamiento de la licencia, creo que debió analizarse con mayor detalle la forma en que el gobierno provincial habilitó la participación ciudadana durante el proceso ya que muchas veces las formas de participación que proponen ciertas políticas no son las óptimas.

En la doctrina de Néstor Cafferatta (2015) enfatiza que el derecho a la participación pública es un componente esencial del derecho ambiental y debe ser efectivo, no meramente simbólico.

En este caso, el otorgamiento de la licencia parece haber sido una decisión política en la que, según lo alegado por la parte actora, la ciudadanía no contó con mecanismos de participación o consulta efectivos que le permitieran incidir en el proceso decisorio. Este aspecto, en mi opinión, debió ser considerado con mayor rigor, dado que la participación pública constituye un principio fundamental de la Ley 25.675 - Ley General del Ambiente.

Otro punto relevante es la decisión del TSJ de no aplicar el principio precautorio ni la medida cautelar durante el desarrollo del proceso judicial. Aunque la parte demandada insinuó la posibilidad de realizar un nuevo Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y reconsiderar la ubicación del proyecto, considero que tales

promesas no tienen suficiente valor jurídico y podrían interpretarse como expresiones políticas sin efecto vinculante.

En la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo "Mendoza, Beatriz Silva y otros c/ Estado Nacional y otros" (2006) se refuerza el criterio de que, cuando se alegan riesgos ambientales significativos, es necesario adoptar medidas preventivas mientras se resuelve la cuestión de fondo, incluso si no hay certeza científica completa.

En este contexto, la aplicación del principio precautorio (también consagrado en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente) podría haber constituido una medida prudente y sobre todo proporcional, protegiendo el ambiente mientras se tramitaba la causa.

Al no hacerlo, el TSJ se distancia de otros precedentes, como el caso "Mendoza, Beatriz Silva y otros c/ Estado Nacional y otros…" (2006), donde la CSJN adoptó medidas preventivas ante la posibilidad de un daño ambiental significativo, y con esta postura se corrió el riesgo de permitir que un daño ambiental potencialmente irreversible ocurriera durante el proceso judicial, dejando desprotegidos los recursos naturales en cuestión y a la población afectada.

En definitiva considero correcta la postura de presumir como válida la Licencia Ambiental, no obstante en base a toda la jurisprudencia expuesta anteriormente considero que, se debieron tomar mayores medidas para asegurar la correcta participación ciudadana y la protección ambiental mientras se resolvía la cuestión de fondo.

VII.- Conclusión.

La resolución del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba en el caso “ISLYMA y otros c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba…” destaca la

importancia de la presunción de validez de los actos administrativos y la necesidad de pruebas contundentes para su impugnación. Si bien se reafirma la correcta aplicación de la normativa ambiental, la sentencia refleja un enfoque jurídico que prioriza la estabilidad administrativa sobre medidas precautorias más proactivas.

Desde mi perspectiva, aunque el fallo es técnicamente sólido, adolece de un análisis más profundo sobre la participación ciudadana en decisiones ambientales y una aplicación más estricta del principio precautorio. Esto podría haber garantizado una mayor protección de los recursos naturales mientras se resolvía la controversia.

En definitiva, considero que, si bien el desarrollo económico y el progreso son esenciales, deben equilibrarse con la protección ambiental y la inclusión de mecanismos efectivos de consulta pública, asegurando que las decisiones gubernamentales no comprometan derechos fundamentales como el acceso a un ambiente sano.

VII.- **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, Ley N.º 25.841. (2004). Publicada el 9 de enero.

Cafferatta, N. E. (2015). Derecho Ambiental. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Código Civil y Comercial de la Nación. (2014). Publicado en el Boletín Oficial de la Nación el 8 de octubre.

Constitución Nacional de la República Argentina. (1853).

Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Ley N.º 24.295. (1993). Publicada el 30 de diciembre.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1984). Albornoz, Evaristo Ignacio c/ Nación Argentina. Fallos: 306:2060.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1997). Camacho Acosta, Maximino c. Grafi Graf S. R. L. Fallos: 320:1633.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2006). Mendoza, Beatriz Silva y otros c/ Estado Nacional y otros. Fallos: 329:2316.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2009). Municipalidad de Berazategui c. Aguas Argentinas S.A. Fallos: 332:663.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. (s/f). Sobre Acción de Amparo. Fallo: 300:844.

Gordillo, A. (2017). Tratado de Derecho Administrativo (8ª ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Ley de Amparo de la Provincia de Córdoba, N.º 4915. (1967). Publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba el 20 de enero.

Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Córdoba, N.º 9814. (2010). Publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba el 10 de agosto.

Ley de Política Ambiental de la Provincia de Córdoba, N.º 10208. (2014). Publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba el 27 de junio.

Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, N.º 26.331. (2007). Publicada en el Boletín Oficial de la Nación Argentina el 19 de diciembre.

Ley General del Ambiente, N.º 25.675. (2002). Publicada en el Boletín Oficial de la Nación Argentina el 28 de noviembre.

Lorenzetti, R. (2018). Derecho Ambiental. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

Palacio, L. E. (2006). Derecho Procesal Civil (9ª ed.). Buenos Aires: Abeledo Perrot.